

Warszawa, dn. 22.03.2022

L.Dz. 25/2022

Helsińska Fundacja Praw Człowieka
Stowarzyszenie Interwencji Prawnej
"NOMADA" - Stowarzyszenie na Rzecz Integracji Społeczeństwa Wielokulturowego

Sz. P. Wiesław Szczepański
Przewodniczący Komisji Spraw Wewnętrznych
Sejm RP
e-mail: kasw@sejm.gov.pl

do wiadomości:
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych
i Administracji
Departament Prawny
e-mail: dep.prawny@mswia.gov.pl
Departament Spraw Międzynarodowych
i Migracji
e-mail: sekretariat.dsm@mswia.gov.pl

Szanowny Panie,

Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa weszła w życie ponad tydzień temu. W tym okresie Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Stowarzyszenie NOMADA i inne organizacje udzieliły pomocy wielu obywatelom Ukrainy pomocy, głównie pomocy prawnej. Biorąc pod uwagę zauważone problemy praktyczne, część z nich, naszym zdaniem, może zostać rozwiązana poprzez odpowiednie zmiany legislacyjne. Z drugiej strony, obywatele Ukrainy, objęci przepisami tej ustawy, są traktowani jak osoby objęte ochroną czasową. W związku z tym, ich uprawnienia powinny odpowiadać uprawnieniom opisanym w unijnej dyrektywie o ochronie czasowej.¹

W związku z powyższym proponujemy wprowadzenie następujących poprawek do ustawy:

¹ Dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami.

1. Propozycja poprawki do art. 1 ust. 2 – rozszerzenie zakresu podmiotowego ustawy o innych niż małżonkowie członków rodzin obywateli Ukrainy

Proponowane brzmienie art. 1 ust. 2

„Za członka rodziny uważa się małżonka, małoletnie dziecko, w tym także przysposobione, oraz wstępnego w linii prostej.”

Uzasadnienie:

Z dotychczasowych doświadczeń organizacji udzielających pomocy osobom, które uciekły przed konfliktem zbrojnym w Ukrainie wynika, że wraz z obywatelami ukraińskimi uciekają także członkowie ich najbliższej rodziny nie mający obywatelstwa ukraińskiego (poza małżonkami także ich rodzice, dzieci i in.). Proponowana zmiana umożliwi połączenie się członków rodzin obywateli ukraińskich przybywających lub przebywających w Polsce, a nie spełniających warunków z projektu ustawy (np. cudzoziemscy rodzice lub dziadkowie dzieci, które posiadają obywatelstwo ukraińskie nabyte w związku z urodzeniem się w Ukrainie) oraz ujednoczenie ich statusu. W takiej sytuacji zasadne jest zachowanie jedności rodziny oraz ujednoczenie statusu pobytowego całej, wspólnie przebywającej w Polsce rodziny. Należy podkreślić, że różnicowanie sytuacji prawnej bliskich członków tej samej rodziny będzie powodować niepokój i problemy po stronie samych cudzoziemców, ale także po stronie organów państwa (może wystąpić konieczność prowadzenia dwóch różnych postępowań wobec każdego z małżonków, będą oni mieć różny status, różny okres ważnego pobytu i różne uprawnienia).

2. Propozycja poprawki do art. 3 – wydłużenie do 90 terminu na złożenie wniosku o nadanie numeru PESEL, w przypadku osób, których wjazd na terytorium RP nie został zarejestrowany

Proponowane brzmienie art. 3 ust. 2:

2. Zarejestrowanie pobytu obywatela Ukrainy, o którym mowa w ust. 1, na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej następuje na jego wniosek, o którym mowa w art. 4 ust. 1, złożony nie później niż 90 dni od dnia wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie:

Z doświadczeń organizacji pozarządowych wynika, że obecnie, dla złożenia wniosku o nadanie numeru PESEL w niektórych miejscowościach konieczne jest umówienie się na konkretny termin, który nieraz przekracza termin 60 dni od wjazdu danego cudzoziemca do Polski. W przypadku osób, których wjazd do Polski nie został zarejestrowany oznaczać to będzie brak również zarejestrowania jego pobytu w Polsce.

3. Propozycja poprawek do art. 4 – możliwość złożenia wniosku o nadanie numeru PESEL w miejscu pobytu oraz wskazanie braku konieczności składania tłumaczeń przysięgłych dokumentów załączanych do wniosku o wydanie numeru PESEL

a) proponowane brzmienie art. 4 ust. 2:

Wniosek, o którym mowa w ust. 1, składa się osobiście w siedzibie organu gminy na piśmie utrwalonym w postaci papierowej, opatrzonym własnoręcznym czytelnym podpisem, wypełnionym przez wnioskodawcę albo przez pracownika tego organu na podstawie danych podanych przez wnioskodawcę. W przypadku osób, które ze względu na stan zdrowia lub niepełnosprawność nie są w stanie osobiście złożyć wniosku w siedzibie organu gminy, organ gminy zapewnia możliwość złożenia wniosku w miejscu pobytu tej osoby.

b) proponowane brzmienie art. 4 ust. 3:

W imieniu osoby nieposiadającej zdolności do czynności prawnych lub posiadającej ograniczoną zdolność do czynności prawnych ubiegającej się o nadanie numeru PESEL albo osoby, która ze względu na stan zdrowia lub niepełnosprawność nie jest w stanie samodzielnie złożyć wniosku, wniosek, o którym mowa w ust. 1, składa jedno z rodziców, krewny lub powinowaty, opiekun, kurator, opiekun tymczasowy, o którym mowa w art. 25, lub osoba sprawująca faktyczną pieczę nad osobą lub dzieckiem, a w braku takich osób organ gminy może nadać numer PESEL z urzędu.

c) proponowane brzmienie art. 4 ust. 8:

Podczas składania wniosku, o którym mowa w ust. 1, pobiera się od osoby, której dotyczy wniosek, odciski palców. W przypadku osoby, która ze względu na stan zdrowia lub niepełnosprawność nie jest w stanie osobiście złożyć wniosku, o którym mowa w ust. 1, w siedzibie organu gminy, organ gminy zapewnia możliwość pobrania odcisków palców w miejscu pobytu tej osoby.

d) dodanie pkt 4) do art. 4 ust. 9 w brzmieniu:

9. Odcisków palców nie pobiera się od osoby:

(...)

4) która ze względu na stan zdrowia lub niepełnosprawność nie jest w stanie osobiście złożyć wniosku, o którym mowa w ust. 1, w siedzibie organu gminy, jeśli pobranie odcisków palców w miejscu pobytu tej osoby jest niemożliwe lub znacznie utrudnione.

Uzasadnienie do ppkt a)-d)

Wśród osób objętych ustawą znajdują się również osoby, które ze względu na stan zdrowia lub niepełnosprawność nie mają faktycznej możliwości złożenia wniosku o nadanie numeru PESEL. Art. 4 ust. 1 ustawy w obecnym brzmieniu stanowi, że wniosek o nadanie numeru PESEL musi zostać złożony osobiście w siedzibie organu gminy. Do Polski z Ukrainy przybyły również osoby, które ze względu na stan zdrowia lub niepełnosprawność, zaawansowany wiek, ograniczoną mobilność, nie są w stanie dotrzeć do siedziby organu gminy, żeby dopełnić formalności związanych z uregulowaniem ich pobytu na terytorium Polski, w tym nie są w stanie złożyć osobiście wniosku o nadanie numeru PESEL. Z informacji, które docierają do organizacji wynika, że pracownicy organów gminy, z uwagi na treść obecnych przepisów i ograniczenia techniczne odmawiają możliwości przyjęcia takiego wniosku w miejscu pobytu tej osoby.

Tymczasem Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, której Polska jest stroną, zobowiązuje do przeciwdziałania dyskryminacji osób z niepełnosprawnościami, m.in. przez wprowadzanie racjonalnych usprawnień (art. 5 Konwencji) czy zapewniania dostępności usług publicznych (art. 9 Konwencji). Z tego powodu konieczne jest wprowadzenie zmian, które umożliwią tym osobom otrzymanie numeru PESEL, co jest niezbędne do korzystania ze świadczeń medycznych lub opiekuńczych i pozostałych świadczeń zawartych w ustawie.

e) dodanie ust. 22 do art. 4 w brzmieniu:

22. Przy składaniu wniosku, o którym mowa w ust. 1 nie wymaga się przedstawienia tłumaczenia przysięgłego dokumentów

Uzasadnienie do ppkt e):

Przy składaniu wniosku o nadanie numeru PESEL obywatele Ukrainy zobowiązani są do przedstawienia dokumentu podróży lub innego dokumentu potwierdzającego tożsamość. Dokumenty te mogą być sporządzone w innych językach niż polski przy czym zdarza się, że cudzoziemcy są pouczani o konieczności dostarczenia tłumaczeń przysięgłych tychże dokumentów. Biorąc pod uwagę szczególną sytuację osób wnioskujących o numer PESEL oraz potencjalne problemy przy uzyskiwaniu tłumaczeń przysięgłych (dostępność tłumaczy, koszty tłumaczeń) postulujemy wprowadzenie wyraźnego przepisu wskazującego na brak konieczności przedstawiania takiego tłumaczenia.

4. Dodanie przepisu na podstawie którego osobom objętym przepisami ustawy z dnia 9 marca 2022 r. oraz korzystającym z ochrony czasowej na podstawie ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony wydawana będzie karta pobytu

a) proponowane brzmienie dodanego art. 10a:

„Obywatelom Ukrainy, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej uznaje się za legalny na podstawie art. 2 ust. 1, wojewoda wydaje kartę pobytu.

b) proponowane brzmienie art. 110 ust. 2-4 (przywrócenie przepisów skreślonych na skutek nowelizacji dokonanej przez ustawę z 9 marca 2022):

2. Po przyjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej cudzoziemcowi korzystającemu z ochrony czasowej Szef Urzędu udziela zezwolenia na pobyt czasowy na okres roku i wydaje kartę pobytu.

3. Jeżeli okres ochrony czasowej został przedłużony, Szef Urzędu udziela, z urzędu, kolejnego zezwolenia na pobyt czasowy na okres, na który przedłużono udzielanie ochrony czasowej, i wydaje kartę pobytu.

4. Za wydanie wizy, karty pobytu i udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy nie pobiera się opłat.

c) skreślenie art. 110 ust. 5-8 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony

Uzasadnienie:

Ponieważ osoby objęte zakresem niniejszej ustawy objęte są jednocześnie zakresem ochrony czasowej na podstawie decyzji wykonawczej Rady UE z 4 marca b.r. (zgodnie z art. 2 ust. 5-7 niniejszej ustawy objęte są również jej regulacją oraz korzystają z uprawnień w niej wymienionych), zatem przepisy niniejszej ustawy powinny również być zgodne z przepisami dyrektywy Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami. Artykuł 8 ust. 1 dyrektywy 2001/55 stanowi, że osoby korzystające z ochrony czasowej powinny mieć wydawane dokumenty pobytowe obejmujące cały okres trwania ochrony czasowej. Na podstawie art. 21 Konwencji Wykonawczej do Układu Schengen dokument ten daje uprawnienie do podróży po terytorium UE przez 90 dni w okresie 180 dni. Na prawo to wskazuje również motyw (16) Decyzji Wykonawczej Rady UE z 4 marca 2022 r. o wprowadzeniu ochrony czasowej oraz Komunikat Komisji Europejskiej z 21 marca 2022 r. zawierający wskazówki wdrażania Decyzji Wykonawczej Rady.²

² European Commission, Brussels, 21.3.022, C(2022) 1806 final, Communication from the Commission on Operational guidelines for the

Zwracamy również uwagę, że na podstawie art. 2 i 3 ustawy z dnia 15 czerwca 2012 r. o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej pracodawca ma obowiązek żądania od cudzoziemca okazania dokumentu uprawniającego go do pobytu na terytorium RP oraz przechowywania jego kopii przez cały okres wykonywania pracy przez cudzoziemca.

4. Dodanie przepisów realizujących obowiązki Państw Członkowskich określone w art. 15 Dyrektywy 2001/55, w zakresie łączenia rodzin

proponowane brzmienie dodatkowego art. 12a:

„1. Jeżeli małżonek lub małoletnie dziecko obywatela Ukrainy którego pobyt uznaje się za legalny na podstawie art. 2 ust. 1 przebywa poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Wojewoda podejmuje działania mające na celu połączenie rodziny.

2. Wojewoda może podjąć działania mające na celu połączenie obywatela Ukrainy którego pobyt uznaje się za legalny na podstawie art. 2 ust. 1, z innymi niż określone w ust. 1 jego bliskimi krewnymi, którzy bezpośrednio przed przybyciem cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej prowadzili z nim wspólne gospodarstwo domowe i pozostawali na jego całkowitym lub częściowym utrzymaniu.

3. Osobom, o których mowa w ust. 1 i 2, wydaje się wize i udziela zezwolenia na pobyt czasowy na okres roku i wydaje kartę pobytu

4. Wojewoda może wystąpić do właściwego organu innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej z wnioskiem o przeniesienie cudzoziemca korzystającego z ochrony czasowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na terytorium innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej.

5. Wojewoda informuje Komisję Europejską i Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców o wystąpieniu z wnioskiem, o którym mowa w ust. 1

6. Wniosek, o którym mowa w ust. 4, zawiera:

- 1) imię i nazwisko cudzoziemca;
- 2) obywatelstwo;
- 3) datę i miejsce urodzenia;
- 4) stan cywilny;
- 5) dane dotyczące pokrewieństwa cudzoziemca.

7. Do wniosku, o którym mowa w ust. 1, dołącza się:

- 1) dokument potwierdzający tożsamość cudzoziemca lub dokument podróży;
- 2) dokumenty potwierdzające związki rodzinne, w szczególności odpis skrócony aktu małżeństwa, aktu urodzenia, dokumenty potwierdzające istnienie stosunku przysposobienia;

- 3) inne informacje niezbędne do ustalenia tożsamości cudzoziemca lub związków rodzinnych;
- 4) informacje o wydanych decyzjach w sprawie udzielenia zezwolenia na pobyt, wizach lub decyzjach o odmowie wydania wizy i dokumentach, na podstawie których wydano te decyzje;
- 5) informacje o złożonych wnioskach o udzielenie zezwolenia na pobyt lub o wydanie wizy, wraz z określeniem etapu postępowania w tych sprawach.”

Uzasadnienie proponowanej zmiany:

Osoby objęte przedmiotową ustawą są traktowane tak jak osoby korzystające z ochroną czasową, w związku z czym znajduje do nich zastosowanie art. 8 ust. 2 Dyrektywy Rady 2001/55/WE, który przewiduje, że sposób traktowania osób korzystających z tymczasowej ochrony przez Państwa Członkowskie nie może być mniej korzystny niż to zostało określone w art. 9-16. Zgodnie z art. 15 Dyrektywy, Państwa Członkowskie zobowiązane są zapewnić realizację mechanizmu łączenia rodzin, odnoszącego się zarówno do członków rodzin przebywających na terenie UE jak i członków rodzin którzy nie dotarli jeszcze do któregośkolwiek z Państw członkowskich. Ani proponowana ustawa ani inny przepis prawa krajowego nie wdraża w żaden sposób tych przepisów, w związku z czym zachodzi potrzeba dokonania pilnej implementacji dyrektywy w tym zakresie. Należy podkreślić, że jeżeli dyrektywa nie zostanie implementowana do porządku krajowego, będzie istniała możliwość jej bezpośredniego stosowania. Proponowane zmiany bazują na brzmieniu art. 117 i 117a ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP, wprowadzając analogiczne rozwiązania.

5. Propozycja poprawki do art. 11 ust. 2 – wydłużenie okresu pobytu poza terytorium RP skutkującego pozbawieniem uprawnień z ustawy

Proponowane brzmienie:

„Wyjazd osoby, o której mowa w art. 2 ust. 1 z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na okres powyżej 90 dni pozbawia go uprawnienia, o którym mowa w art. 2 ust. 1.”

Uzasadnienie proponowanej zmiany

Propozycję tę należy czytać z wcześniejszą propozycją dotyczącą wydania osobom korzystającym z ochrony czasowej dokumentu pobytowego oraz zapewnienia im prawa do swobodnego podróżowania po terytorium UE przez 90 dni w okresie 180 dni. Należy również wskazać, że niektórzy cudzoziemcy objęci ustawą (objęci ruchem bezwizowym czy posiadający wizy) mają takie uprawnienie niezależnie od ewentualnego bycia osobą korzystającą z ochrony czasowej.

Obecne rozwiązanie powoduje, że skorzystanie przez osoby korzystające z ochrony czasowej z przysługującego im uprawnienia do swobodnego podróżowania po terytorium UE skutkować będzie pozbawieniem ich innego uprawnienia (korzystania ze świadczeń wskazanych w ustawie z 9 marca 2022 r.), co stanowi wewnętrzną sprzeczność, jak również bezpodstawne ograniczenie możliwości korzystania z prawa do podróży po terytorium UE w sposób skuteczny.

6. Propozycja poprawki do art. 26 – brak wymogu pozostawania pod opieką lekarską przy ubieganiu się o tzw. „becikowe”

Propozycja dodania ust. 7 do art. 26

7. W przypadkach świadczeń, o których mowa w art. 9 ustawy o której mowa w ust. 1 pkt 1) przepisów art. 9 ust. 6-9 tej ustawy nie stosuje się.

Uzasadnienie:

Niniejsza propozycja umożliwia skorzystanie osobom objętym ustawą z 9 marca 2022 r. ze świadczenia przewidzianego w art. 9 ustawy o świadczeniach rodzinnych (tzw. „becikowe”). Warunkiem skorzystania z tego świadczenia jest złożenie zaświadczenia o pozostawaniu przez kobietę pod opieką lekarską, na specjalnym wzorze. W przypadku większości obywaterek Ukrainy nie jest możliwe przedstawienie przez nie takiego zaświadczenia, co spowoduje, że nie będą mogły one skorzystać z tego uprawnienia.

7. Propozycja poprawki do art. 32 – zapewnienie bezpłatnej pomocy psychologicznej osobom wymagającym szczególnej pomocy

Proponujemy dodanie ust. 2 w brzmieniu:

„Osobie, o której mowa w art. 2 ust. 1, zapewnia się bezpłatną pomoc psychologiczną, jeśli wymaga ona szczególnej pomocy, w szczególności jeżeli jest ona małoletnim pozbawione opieki, została poddana torturom, zgwałconemu lub innym formom przemocy fizycznej, psychicznej lub seksualnej.”

Uzasadnienie:

Jak wcześniej wskazano, osoby objęte niniejszą ustawą uznaje się za osoby korzystające z ochrony czasowej. Art. 13 ust. 4 dyrektywy 2001/55 stanowi, że Państwa Członkowskie udzielają niezbędnej pomocy medycznej osobom, które wymagają szczególnej pomocy, takim jak wymienione w przedstawionej propozycji.

W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Stowarzyszenia Interwencji Prawnej i Stowarzyszenia NOMADA



Helsińska Fundacja Praw Człowieka
PREZES ZARZĄDU
Maciej Nowicki

Opracowanie: r.pr. Jacek Biały (HFPC), adw. Jarosław Jagura (HFPC), r.pr. Filip Rakoczy-Nazimek (OIRP Wrocław, "NOMADA" - Stowarzyszenie na Rzecz Integracji Społeczeństwa Wielokulturowego), adw. Małgorzata Jaźwińska (Stowarzyszenie Interwencji Prawnej)